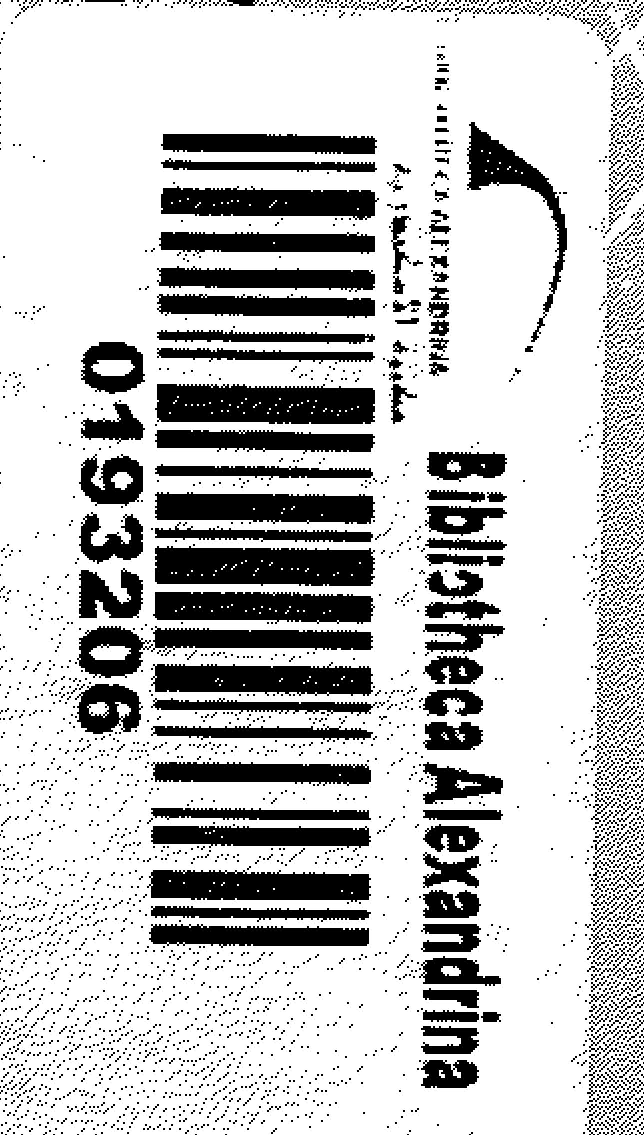


بحوث سياسية

تصدرها
الجمعية المصرية للعلوم السياسية

البحث الثالث

نظامنا السياسى بين الرئاسى والبرلمانى



بقلم
الدكتور محمد عبد القادر حاتم



بحوث سياسية

تصدرها
الجمعية المصرية للعلوم السياسية

البحث الثالث

نظامنا السياسي
بين الرئاسي والبرلماني

بقلم
الدكتور محمد عبد القادر حاتم

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

اذا كان من اليسير تعريف الديمقراطية ـ على نحو ما فعل الميثاق ـ بأنها توكيد السيادة للشعب ووضع السلطة كلها فى يده ، وتكريسها لتحقيق أهدافه ، فان المشكلة الحقيقية التى تواجه رجال السياسة وعلماءها ، وفقهاء القانون الدستورى هى الاهتداء الى الوسائل العملية والأجهزة التطبيقية التى تنقل مبدأ السيادة الشعبية من مقررات نظرية الى حقيقة حية قائمة ..

واذا كانت التجارب السياسية والدستورية للشعوب عامرة بالنماذج المحددة والقوالب المتميزة لصور التطبيق وأساليبه ، فقد يتوهم

البعض أن مهمة رجال السياسة وعلمائها تتجه حينئذ الى المفاضلة بين هذه النماذج واختيار أفضلها وأصلحها .. وهذا وهم يحتاج الى تصحيح .. فان الأنظمة السياسية والدستورية لا تنشأ ولا تعيش فى فراغ .. وأنظمة الشعوب لا تنفصل عن تاريخ تلك الشعوب كما لا تنفصل عن خصائصها وظروفها الاجتماعية والاقتصادية. ومن هنا لا يمكن ولا يجوز أن ينقل نظام من بيئة الى بيئة دون التفات كاف الى ما قد يكون بين البيئتين من فروق لابد أن تنعكس على نتائج التطبيق وآثاره ..

ومن هنا أيضا لا يكون هناك نظام دستورى واحد صالح فى ذاته لجميع الشعوب وفى جميع الأزمنة .. وانما قد يصلح نظام دستورى معين لشعب دون شعب .. كما قد يصلح النظام لشعب فى مرحلة من مراحل تاريخه .. ثم لا يصلح له فى مرحلة أخرى .. ولهذا نستطيع أن نعرف النظام الصالح بأنه أكثر الأنظمة استجابة لمطالب الشعب وحاجاته فى مرحلة معينة .. وأكثرها اتفاقا مع روح الشعب وتقاليده ومزاجه العام .

على أنه مهمـــا اختلفت صـــور التطبيـــق الديمقراطى .. من ديمقراطيـــة مباشرة يمارس الشعب فيها خصائص السيادة بنفسه من غـير وسـيط .. على نحـو ما كان متبعا فى المـدن اليونانية القديمة .. الى ديمقراطية نيابية يختار الشعب فيها عددا من النواب يمارسون خصائص السيادة ـ وبصفة خاصة مهمة التشريع ـ باسمه ولحسابه .. الى ديمقراطية شبه مباشرة يختار فيها الشعب نوابا عنه ولكنه يحتفظ لنفسه بحق التدخل المباشر فى بعض المسائل التى يقدر أهميتها وخطورتهـــا . ومهما تنوعت كذلك أشـــكال التطبيق الديمقراطى من ديمقراطية تقليدية الى ديمقراطية شعبية .. فلا يزال جوهر الديمقراطية يتمثل فى قيام الرأى العام بتوجيه الحياة العامة بحيث تكون القرارات السياسية والاقتصـادية والاجتماعيـــة فى خطوطها الرئيسية معبرة عن مشيئته وممثلة لاتجاهاته .. ومن هنا كان من الجائز ـ من باب التبسيط ـ أن توصف الحكومة الديمقراطية بأنها حكومة الرأى العـام .. ومن هنا أيضا كانت دراسات الرأى العـام والأعلام

وثيقة الصلة بالدراسات الدستورية لأن حيوية الرأى العام وايجابيته من ناحيـــة .. ورشده وأهليته من ناحية أخرى ، هما اللذان يحددان فى النهاية مدى صلاحيـــة التطبيق الديمقراطى وجديته .

الديمقراطية ومشكلة العلاقة بين السلطات

وانقسام النظم الى نظم رئاسية ونظم برلمانية ونظم مجلســية

من الثـــابت فى دراســة تطور الأشـــكال الديمقراطيــة .. أن الشعوب كلها قد أخــذت تدريجيا بالمبدأ النيابى .. سواء بصــورة كاملة بحيث استبعدت كل مظاهر التــدخل الشعبى المباشر .. أو بصورة جزئية تتمثل فى اختيــار مجالس نيابية تمارس الوظيفة التشريعية ..مع احتفاظ الشعب بحق التدخل المبــاشر بوسائل تختلف من نظام الى نظام وتفصلها النصــوص الدستورية المختلفة .. وفى ظل الأنظمة النيابية ثارت مشــكلة العلاقة بين السلطات الثــلاث التشريعية والتنفيذية والقضــائية .. وتحــدث كثير من العلمــاء والكتاب عما أسموه مبــدأ الفصــل بين السلطات . وعلى رأس هــؤلاء الفيلســـوف الســـياسى الفرنسى المشـــهور

« مونتسكيو » صاحب كتاب « روح القوانين » .

وقد استقر الفقه السياسي والدستوري في هذه المشكلة عند قاعدتين رئيسيتين :

القاعدة الأولى : ضرورة تحقيق قدر من الاستقلال بين هذه الهيئات .. وهو استقلال يهدف الى غرضين :

الغرض الأول : منع تركيز السلطة كلها في يد واحدة .. اذ لا شك أن من الخطورة أن تمنح هيئة واحدة سلطة وضع القوانين وتطبيقها في نفس الوقت .. أو أن تمنح سلطة تطبيق القوانين والفصل فيما يثيره هذا التطبيق من منازعات وخصومات .. ثم ان في مجرد تجميع الاختصاصات والسلطات في يد واحدة مايغرى بالاستبداد ويعين عليه . ولذلك قيل ان توزيع السلطة وسيلة فعالة للحد من استبدادها وهو ما يعبر عنه الفرنسيون بقولهم : ان السلطة تحد السلطة : (Le pouvoir arrête le pouvoir).

الفرض الثانى : ضمان قدر أدنى من التخصص الوظيفى بين هيئــات الحكم ، بحيث تتخصص احداها فى التشريع ، وتتفرغ الثانية للتنفيــذ والادارة .. وتختص ثالثة بوظيفة القضاء .. ولا شك فى أن من شأن هذا التخصص أن يرفــع كفاية كل منها فى أدائها لوظيفتها .

القاعدة الثانية : ضرورة ايجاد قدر أدنى من التعاون والاتصال بين هيئات الحكم .. اذ لا يخفى أن الفصل الكامل المطلق بينها غير ممكن عمليا ، وغير مرغوب فيه .. ذلك أن المفروض أن هذه الهيئات كلهــا انما تعمل لتحقيق نفس الأهداف والمطالب الشعبية .. كما أن بين مهمة وضع القوانين ومهمة تنفيذها من ناحية أخرى عــلاقة تقتضى ايجاد بعض صور للتواصــل والتعاون بين الهيئات القائمة بينها ، بل ان توكيد استقلال هيئات الحكم يقتضى فى ذاته أن تزود كل منها بالوسائل الدستورية التى تمكنها من رد اعتداء الهيئات الأخرى عليها ، وهذا يقتضى أن يوجد بين الهيئات المختلفة قــدر أدنى من

الاتصال يسمح بتبادل التأثير على هـذا النحو تحقيقا للتوازن المطلوب بينها . ولهذا كان من المقرر أن مبدأ الفصل بين هيئات الحكم يكمله مبدأ آخر هو ضرورة تبادل التأثير بينها طلبـا لهذا التوازن .. ويعبر الكتاب الأمريكيون عن هذا كله بمبدأ « التوازن وتبادل المراقبـة » . Checks and balances.

حكومة الجمعية
والنظام الرئاسى ، والنظام البرلمانى

فى ظل المبـادىء السابقـة اختلفت النظم السياسية والدستورية فى رسم الصورة النهائية التى تقوم عليها العلاقة بين هيئات الحكم ، وهى وان اتفقت كلها على ضرورة كفالة اسـتقلال السلطة القضائية لما تحتاجه وظيفتها من الحياد والاستقلال والموضوعية فان الخلاف قد انحصر بينها فى تحديد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وعرف التطبيق الدستورى صـورا ثلاثة لهذه العلاقة :

أولا ـ نظام حكومة الجمعية أو النظام المجلسى :

ويقوم على أن يجمع المجلس النيابى المنتخب بين وظيفتى التشريع والتنفيذ . وأساس هذا النظام ان البرلمان آو المجلس النيابى بما له من صفة شعبية وتمثيلية يجب آن يمارس جميع السلطات . والوسيلة العملية لذلك آن يباشر بنفسه الوظيفة التشريعية ، وأن يختار هيئة تابعة له لتمارس الوظيفة التنفيذية . ولا يكاد هذا النظام يطبق الا فى الظروف الاستثنائية وفى أعقاب بعض الثورات حيث تهيمن أحيانا بعض المجالس الوطنية المنتخبة على السلطة كلها . ومثال هذا ما حدث فى فرنسا عام ١٨٧١ بعد سقوط الامبراطور نابليون الثالث حيث هيمنت الجمعية الوطنية على السلطتين التشريعية والتنفيذية واختارت المسيو « بيير » ليمارس الوظيفة التنفيذية . ثم عادت عام ١٨٧٣ فعزلته وعينت مكانه المارشال ماكماهون . وكذلك أخذت بهذا النظام تركيا فى دستورها الصادر عام ١٩٢٤ .. وان كان النظام قد تحول عمليا فى عهد كمال أتاتورك الى نظام شبه ديكتاتورى

اذ صارت السلطة التنفيذية تحتل مكان الصدارة والسيادة من النظام كله .

ثانيـــا ـ النظام الرئاسى :

وصورته التقليدية نظام الحكم فى الولايات المتحـــدة الأمريكيـــة الذى تضمنه دستورها الاتحادى الصادر عام ١٧٨٩ .

ويقوم النظام الرئاسى على مبدأين أساسيين :

الأول : وحـــدة السلطة التنفيـــذية وحصرها فى يد رئيس الدولة .. فليس هناك رئيس دولة ورئيس حكومة ، وانما رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة فى نفس الوقت ، وهو الذى يختـــار وزراءه ويعـــزلهم ، وهم مسئولون أمامه وحده ، لا أمام الهيئة التشريعية ولذلك يعتبرون مجرد سكرتيرين أو معـــاونين له .. وهو الذى يرسم السياسة العامة للبلاد .. وحتى اذا اجتمع بوزرائه ، فالرأى النهائى له وحده .. والوزراء لا يكونون مجلسا أو هيئة «body» ذات ارادة جماعية ، ومن هنا لا يعرف

فى النظام الأمريكى مبدأ المسئولية التضامنية المعروف فى النظام البرلمانى .. ومما يكشف عن انفراد الرئيس فى الولايات المتحدة برسم السياسة العامة ما يؤثر عن الرئيس ابراهام لنكولن حين دعا الوزراء لمناقشة احدى المسائل وكان عددهم سبعة ، فلما أجمعوا على رأى مخالف لرأيه أجابهم فى تهكم .. ان رأيه وان واحدا فانه يرجح آراءهم ..

وهذا المركز الخاص الذى يحتله رئيس الجمهورية هو الذى أسبغ على هذا النظام وصف « الرئاسية » وهو مركز يرجع الى أنه يدين بمركزه للشعب ، ولذلك توصف الحكومة الرئاسية أحيانا بأنها « حكومة رجل الشعب المختار » .

الثانى : يتميز النظام الرئاسى بأنه يقوم أساسا على الفصل التام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فلا يملك الوزراء دخول المجلس النيابى ولا يجوز أن يكونوا أعضاء فيه ، والأصل أنهم اذا دخلوه جلسوا فى شرفات

الزائرين . كمـا لا تملك السلطـة التنفيـذية اقتراح القوانين . كما لا تملك السلطة التنفيذية أيضا التدخل فى عمل السلطة التشريعيـة ، ولا تستطيع حل المجلس النيابى قبل انتهاء مدته . ومن الناحية المقابلة لا يستطيع أعضاء المجلس النيابى توجيه أسئلة أو اسـتجوابات للوزراء (والسؤال استفهام واستيضاح، أما الاستجواب ففيه معنى الانكار والاعتراض والاتهام) ، كما لا يستطيع المجلس سحب الثقة من أحد الوزراء أو من رئيس الجمهورية ، على أننا نبادر ــ مع ذلك ــ فنقرر أن النظام الرئاسى الأمريكى لا يحقق فصلا تاما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولا يستبعد كل صور التدخل أو التعاون المتبادل بينهما :

(أ) فقد نص الدسـتور على حق رئيس الجمهورية فى دعوة البرلمـان لأدوار انعقاد غير عادية .

(ب) كما نص على حقه فى لفت نظر البرلمان نحو قانون معين عن طريق رسائل يبعثها اليه ، وان كانت هذه الرغبات لا تلزم البرلمان بشىء .

(جـ) كما نص الدستور على حق رئيس الجمهورية فى الاعتراض على القوانين .. خلال العشرة أيام اللاحقة لموافقة البرلمان عليه .. وحينئذ لا يصدر القانون الا اذا عاد البرلمان الى اقراره بأغلبية ثلثى أعضائه .. والواقع أن رؤساء الولايات المتحدة لم يترددوا فى استعمال هذا الحق .. بل ان أحدهم وهو الرئيس «كليفلاند» بالغ فى استعماله حتى أطلق عليه اسم «الرئيس فيتو» ..

(د) كذلك نص الدستور على حق مجلس الشيوخ فى محاكمة رئيس الجمهورية ، بعد أن يتولى مجلس النواب ممارسة اتهامه .

وفوق ذلك كله فان العرف الدستورى قد أدى الى خلق نوع فريد من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق اتصال الحكومة باللجان البرلمانية وسعيها للحصول على موافقة المجلس على التشريعات التى تريدها .

ثالثا ـ النظام البرلمانى : وقد نشأ أول الأمر فى انجلترا ثم انتقل الى كثير من الدول فى أوروبا وخارجها ، وهو يقوم على مبدأين :

اولهما : ازدواج السلطة التنفيذية ، بحيث يوجد أولا رئيس للدولة غير مسئول عن أعماله أمام البرلمان ، ولا يمارس اختصاصات فعلية ، وحكومة تمارس السلطة التنفيذية الفعليـة ، وتتكون أساسا من مجلس الوزراء يتولى رسم السياسة العامة ويكون مسئولا وحده عنها أمام البرلمان . ومجلس الوزراء فى هذا النظام هيئة متميزة عن كل وزارة على حدة ، ولذلك فانه بحكم قيامه برسم السياسة العامة يكون مسئولا عنها كهيئة أمام المجلس النيابى مسئولية تضامنية يشترك فيها رئيسه والوزراء جميعا .

ثانيـــا : قيامه على مبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالوزراء يمكن أن يكونوا أعضاء فى المجلس ، يشرحون سياسة وزاراتهم ويدافعون عنها ، ويسألون عنها مسئولية فردية، كما يشتركون فى المسئولية التضامنية عن السياسة العـامة ، ويتعرضون بحكم هذه المسئوليـة للسؤال والاستجواب وطرح الثقـة ، ويلتزمون بالاستقالة اذا فقدوا ثقـة المجلس .. كما يملك رئيس السلطة التنفيذية من ناحية أخرى دعوة

المجلس للانعقاد وتأجيـل دورته .. ويملك فى النهاية حل المجلس النيابى .. ويقابل هذا الحق الأخير ما قدمناه من حق المجلس فى سحب الثقة من الوزارة واجبارها بذلك على الاستقالة ..

موقف الدستور الجديد من الأنظمة السابقة

والآن وقد صدر الاعلان الدستورى فى ٢٥ مارس ١٩٦٤ يكون من الطبيعى أن تتسـاءل عن موقفه من هذين النظامين ..

وقبل الاجابة عن هـذا التساؤل نقـرر أن الدستور قد التزم منهج ميثاق العمـل الوطنى فى الاستفادة من تجارب الأمم والشعوب مع عدم الالتزام الكامل بها ، ايمانا بأن للتجربة الوطنية وللظروف المحلية أثرها المحتم الذى يقتضى أن تجيء نظمنا تعبيرا دقيقا عن مبادئنا من ناحيـة وعن حاجاتنـا ومتطلبات بيئتنـا من ناحيـة أخرى ..

ويتضح من مراجعة نصوص دستور ٢٥ مارس ١٩٦٤ أنه أخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني كما أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي، وذلك على النحو التالي :

تضمن الدستور المبادىء التالية التى تعتبر من اصول النظام البرلماني :

اولا : الأخذ بمبدأ ازدواج السلطة التنفيذية، فالى جوار رئيس الجمهورية الذى نصت المادة « ١٠٠ » من الدستور على أنه يتولى السلطة التنفيذية ، توجد الحكومة التى هى « الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة » (المادة ١٣٠)، وتتكون من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء (المادة ١٣١) .

ثانياً : مبدأ رقابة مجلس الأمة للسلطة التنفيذية ، قررته المادة ٤٨ بقولها «يتولى مجلس الأمة مراقبة أعمال السلطة التنفيذية » كما قررته المواد ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ اذ قررت المادة ٨٢ «تعرض الحكومة بعد تعيينها برنامجها على مجلس الأمة وتطلب موافقة مجلس الأمة عليه » . كما قررت

المادة ٨٣ مبـدأ مسئولية الوزارة وأعضائهـا بقولها « يراقب مجلس الأمة أعمـال الحكومة وتكون الحـكومة وأعضاؤها مسـئولين عن أعمالهم أمام مجلس الأمة الذى يناقش بياناتهم السياسية وتقاريرهم» . كذلك بينت المادة ٨٤ جزاء هذه المسئولية بقولها : « لمجلس الأمة حق سحب الثقة من الحكومة أو أعضاء منها » . كما بينت المادة ٨٦ بقية صور هذا الجزاء بقولها : « لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه الى رئيس الوزراء أو الى الوزراء أسـئلة أو اسـتجوابات بشأن من الشـئون الداخلة فى اختصاصاتهم .. وعلى رئيس الوزراء والوزراء الاجابة على أسئلة الأعضاء » .

كما نظمت المواد من ٨٨ الى ٩٠ حق المجلس فى سحب الثقة من الحكومة أو أعضائها . وبينت المادة ٩٠ جزاء سحب الثقة بقولها : « يجب أن يقـدم رئيس الوزراء الى رئيس الجمهـورية استقالة الحكومة اذا سحب مجلس الأمة الثقة بها .. واذا قرر مجلس الأمة سحب الثقة بأحـد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة » .

ثالثــا : قام النظام الدستورى الجديد على أســـاس وجود « الوزارة » ومجلس للوزراء (المادة ١٣١) وعلى أساس اشـــتراك الحكومة فى وضع الســـياسة العامة للبـــلاد ، وان كانت الحـــكومة تقـــوم بذلك مشـــتركة مع رئيس الجمهورية (المادة ١١٣) .

رابعــا : أوجد الدستور علاقات عضـــوية ووظيفيةبين السلطتين التشريعية والتنفيذية فالمادة ١٤٢ تقرر صراحة أنه يجوز لأعضـــاء الحكومة ونواب الوزراء أن يكونوا أعضـــاء فى مجلس الأمة . كما تقرر المادة ٨٥ أنه « يسمع رئيس الوزراء والوزراء فى مجلس الأمة ولجانه كلما طلبوا الكلام » كذلك يشترك رئيس الجمهورية فى الوظيفة التشريعية عن طريق ما يملـــكه من اقتراح القوانين ، والاعتراض عليها ، واصدارها (المادة ١١٦) . كما أن رئيس الجمهـــورية هو الذى يدعو مجلس الأمة للانعقاد ، ويفض دورته (المـــادة ٥٣) ويدعوه لاجتماعات غـــير عادية (المادة ٥٧) .

خامسا : أقام الدستور نوعا من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فبينما يستطيع مجلس الأمة سحب الثقة من الوزارة أو أعضائها ، نجد المادة ٩١ تقرر أن « لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة » .. ونظرا لخطورة هذا الحق يبادر النص فيقرر أنه يجب أن يشمل القرار الخاص بحل مجلس الأمة على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز ستين يوما وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لاتمام الانتخاب .

أما مظاهر النظام الرئاسي فى الدستور الجديد فتتمثل فى أمرين جوهريين :

الأمر الأول : أن رئيس الجمهورية له سلطات فعلية هامة وكبيرة فهو الذى « يضع السياسة العامة للجمهورية العربية المتحدة مع الحكومة .. وذلك فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والادارية ويشرف على تنفيذها» .. وهذا يتفق مع أصول النظام الرئاسى .. أما

النظام البرلمانى فقد رأينا كيف أنه يقضى بانتقال السلطات الفعليـة لرئيس الدولة الى الوزارة المسئولة أمام البرلمان .

ويرتب الدستور الجديد عدة نتـائج على هذا الوضع .. فرئيس الجمهـورية « له أن يتصل اتصالا مباشرا بالحـكومة ويطلب منها تقارير عن أعمالها .. كما أن لرئيس الجمهورية أن يحضر جلسـات مجلس الوزراء ، ويرأس الجلسات التى يحضرها » (المادة ١١٥) كما أن الوزراء بالاضافة الى مسـئوليتهم الفردية والتضـامنية مسـئولون مباشرة أمام رئيس الجمهورية الذى يعينهم ويعفيهم من مناصبهم (المادة ١١٤) .

ومعنى هذا ان الوزراء فى نظامنا الدستورى يواجهون ثلاثة أنواع من المسئولية :

(أ) فهم مسئولون أمام رئيس الجمهـورية مباشرة .

(ب) وهم بعد ذلك مسئولون مسئوليةتضامنية أمام مجلس الأمة عن السياسة العـامة للحكومة أى لمجلس الوزراء .

(جـ) وكل منهم مسئول كذلك أمام المجلس مسئولية فردية عن أعمال وزارته .. وكذلك يسأل نواب رئيس الوزراء عن القطاعات التى يشرفون عليها .

وأخيرا فان من نتائج ممارسة رئيس الجمهورية لهذه السلطات الفعلية أن توقيع رئيس الجمهورية على القرارات التى تصدر منه فى شئون الحكم يجعل القرار نافذا بذاته، وهذا خلاف المعمول به فى النظام البرلمانى حيث يؤدى انتقال السلطة الفعلية الى الوزارة المسئولة ، الى تقرير مبدأ مؤداه أن توقيعات رئيس الدولة فى شئون الحكم يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص .

أما الأمر الثانى : الذى أخذ منه الدستور الجديد بمنطق النظام الرئاسى ، فهو مبدأ عدم مسئولية رئيس الجمهورية سياسيا أمام المجلس النيابى ، ومرد ذلك ، كما قلنا من قبل، أنه هو الآخر يدين بمركزه للشعب .. ومن ثم

فان ثقة الشعب بسياسته تتجـدد كلمـا جدد الشعب له مدة رئاسته باعادة انتخابه ..

وهكذا أخذ الدستور الجديد ببعض معـالم النظام البرلمانى الى جوار بعض معـالم النظـام الرئاسى .. فحقق بذلك هدفين رئيسيين :

أولهما : تحقيق قدر معقـول من التعـاون والتواصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

والثانى : اقامة قدر مناسب من التوازن بين هاتين السلطتين .

أهم المعالم الأخرى لدستورنا الجديد

فاذا تركنا مشكلة العلاقة بين السـلطتين التشريعية والتنفيذية جانبا وتأملنـا فى سـائر معالم النظام السياسى والدستورى الذى أقامه الدستور الجديد الذى بدأ سريانه منذ ٢٥ مارس سنة ١٩٦٤ ، لاحظنا ما يأتى :

أولا : أن الدستور جاء محددا لشكل الدولة وجوهر نظامها تحديدا يلتـزم فى دقـة حدود

الميثاق الوطنى وفلسفته .. واذا كان أهم ما فى الفلسفة التىأرسى الميثاق أساسها ..الديمقراطية السليمة ومنح السلطة الكاملة للشعب ممثلا فى مجلس الأمة ونظام الاشتراكية العـربية ذات الخصائص المتميزة . فان الدستور كان أمينـا فى اعلان هذين المبـــدأين حين قرر فى مادته الأولى ان « الجمهورية العربية المتحـدة دولة ديمقراطية اشتراكية تقوم على تحـالف قوى الشعب العاملة » . وهكذا أبرز الدســتور فى وضوح كامل أن اشتراكيتنا العربية تتميز عن كافة أنواع الاشتراكيات التى عرفها العـالم ،

فقدجاء فىمقدمة الدستورالجديد انه((**استنادا الى الارادة الشعبية التى صنعت يوم ٢٣ يوليو المجيد ، وحققت به بدء الثـورة الشـــاملة السياسية والاجتماعية ، والقومية،ورفعت فوق العمل الوطنى والبطـولى لشعب مصر ، منـذ ذلك التاريخ ، أعلام الحـــرية والاشـــتراكية والوحدة ..... لذلك كله وبعون الله تصبح المواد التى يتضمنها هذا الدستور أساسا للنظام الاجتماعى والسياسى فى الجمهورية العربيـة المتحدة .**))

ثانيـا : لأول مرة فىتاريخنا يجىء الدستور بالمعالم الاجتماعية والاقتصـادية للدولة الى

جوار المعالم السياسية والدستورية .. ولهـذا وجدنا تحديدا صريحا لطبيعة الدولة من هذه الناحية وأنها دولة اشتراكية تقوم على تحـالف قوى الشعب العاملة ، فحدد الدسـتور هذا الشكل تحديدا واضحا لا لبس فيه ولا غموض (المادتين ١ ، ٩) .

وكان الدستور الصادر فى سنة ١٩٥٦ قد نص فى المـادة الأولى منـه على أن « مصر جمهورية ديموقراطية مستقلة ذات سيادة » .

كما نص الدسـتور المؤقت للجمهـورية العربية المتحدة لسـنة ١٩٥٨ على أن « الدولة العربية المتحدة جمهورية ديمقراطيةمستقلة ذات سيادة » فقط .

وواضح أن هذين النصين لا يحـددان شكل الدولة بالطريقة التى حددت فى دسـتور ١٩٦٤ الذى نص على أن نظام الدولة ديمقراطى اشتراكى . وذلك بعد صـدور قوانين يوليـو سنة ١٩٦١ ، التى أعادت ملكية أدوات الانتاج للشعب ، وأعادت للعامل حقه ، فأصبح سيدا

للآلة بعد أن كان ترسا فيها . بل أصبح له حق المشاركة فى الادارة وفى الأرباح . كما حددت قوانين يوليو ١٩٦١ ملكية الأرض بما لا يزيد عن مائة فدان ، وأوجدت قطاعا عاما يملك الحركة الطليقة ليكون الانتاج حقا للشعب كما حددت الدخول . حتى تذوب الفوارق بين الطبقات وتتكافأ الفرص بين جميع أبناء الشعب ، ويستطيع الشعب أن يصنع الحياة على أرضه بالحق والعدل .

ثالثا : كما انعكس هذا الاتجاه على تناول الدستور لمشكلة الحريات العامة فذكر الى جوار حرية العقيدة وحرية التعبير وحرية الصحافة والاجتماع ، حق المواطن فى العمل (المادة ٢١). والرعاية الصحية (المادة ٤٢) ، وحقه فى التعليم (المادة ٣٨) ، وأيضا حق المواطن فى الرعاية الاجتماعية (المادة ٤٠) .

وهذه كلها حقوق اجتماعية واقتصادية عنى الدستور بحمايتها الى جوار الحقوق السياسية ايمانا بما قرره الميثاق من الارتباط

الأساسي الوثيق بين الحرية السياسية والحرية الاجتماعية أو بين الديمقراطية والاشتراكية .

رابعـا : وقد ورد النص(1) فى دستور ١٩٦٤ على ان « الشعب المصرى جزء من الأمة العربية » فهو تأكيد لما ورد فى الدستورين السابقين وذلك بعد أن أعادت الثورة لمصر وجهها العربى . وفشلت قوى الاستعمار أن تبعد مصر عن الشعوب العربية بعد حرب فلسطين سنة ١٩٤٨ . وليس من شك أن الجمهورية العربية المتحدة . كقاعدة للنضال العربى وطليعة له ، تؤمن بأنها جزء من الأمة العربية . وفى النص على أن الشعب هو جزء من الأمة العربية تأكيد لاستمرار سياسة الدولة فى هذا المضمار .

خامسا : واذ أكد الدستور سيادة الشعب فقد أعطى للنواب كافة الحصانات التى تمكنهم من أداء دورهم الخطير تأدية فعالة ، فقد نص فى المادة (٩٣) على أنه : « لا يؤاخذ أعضاء

---

(١) المادة الأولى الفقرة الثانية .

مجلس الأمة عما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه » .

كما نص الدستور في المادة (٩٤) على أنه : لا يجوز اسقاط عضوية أحد من أعضاء مجلس الأمة ، الا بقرار من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه ، بناء على اقتراح عشرين من الأعضاء. وذلك اذا فقد الثقة والاعتبار . أو أخل بواجبات عضويته . أو فقد صفة العامل والفلاح التي أنتخب على أساسها . أو قصر في حضور جلسات مجلس الأمة أو لجانه » .

وبذلك يمكن لأى عضو أن يباشر أداء مهمته، وهو في حصانة كاملة ، من الاعتداء على هذه الحقوق . طالما أنه يقوم بنقد أعمال الحكومة وتصرفاتها نقدا بناء قدميا لا يستهدف الا الصالح العام .. ونقدا ذاتيا شجاعا ، كما جاء في الميثاق الذى قال : « ان حرية النقد البناء والنقد الذاتي الشجاع ، ضمانات ضرورية لسلامة البناء الوطني » .

ومما يؤكد هذه الحصانات ويدعمها نص

الدستور فى المادة (٩٥) من أن مجلس الأمة وحده هو الذى يقبل استقالة أعضائه ، ومعنى ذلك أن للمجلس قبول أو رفض استقالة العضو، وبذلك لا يمكن للحكومة أن ترغم عضو ما على الاستقالة .

سادسا : والمجلس ككل يقوم بمراقبة أعمال السلطة التنفيذية والموافقة على ما يصدر من قوانين على النحو الآتى :

١ ـ لا يصدر قانون الا اذا أقره مجلس الأمة (مادة ٦٨) .

٢ ـ لا يجوز للحكومة عقد قرض، أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة الا بموافقة مجلس الأمة (مادة ٧٢) .

٣ ـ يوافق مجلس الأمة على الميزانية ، كما يعتمد الحساب الختامى لميزانية الدولة (مادة ٧٧) .

٤ ـ لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه الى رئيس الوزراء أسئلة واستجوابات (مادة ٨٦) .

٥ ـ لمجلس الأمة حق سحب الثقة بالحكومة ، أو الوزير ، ويجب أن يقدم رئيس الوزراء الى رئيس الجمهورية استقالة الحكومة . اذا سحب مجلس الأمة ثقتـه بها ، واذا سحب المجلس ثقته من أحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة (مادة ٩٠) .

هـذه مجمل أحكام رقابة مجلس الأمة على السلطة التنفيـذية وهى التى يتولاها رئيس الجمهـورية ويمارسها على النحـو المبين فى الدستور .

سابعا : لرئيس الجمهـورية الحق فى حل مجلس الأمة ، على أن من الضمانات التى قررها الدستور لصالح الشعب النص فى نفس قـرار الحل على ضرورة اجراء انتخابات جـديدة فى ظرف ستين يوما من صدور قرار الحل (المادة ٩١) وعلى أن يجتمع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لاتمام الانتخاب .

كما أن رئيس الجمهورية يرشح بواسـطة مجلس الأمة بنـاء على اقتراح ثلث أعضـاء

المجلس على الأقل وموافقة ثلثى الأعضاء على ترشيحه لاجراء استفتاء الشعب عليه . (المـادة ١٠٢) .

أما اختصاصات رئيس الجمهورية فهى :

١ ــ له أن يعـين نائبـا أو أكثـر لرئيس الجمهورية ، وله أن يعفيهم من مناصبهم (المادة ١٠٧) .

٢ ــ يعين رئيس الوزراء ، والوزراء ،ويعفيهم من مناصبهم (مادة ١١٤) .

٣ ــ من حقه أن يدعومجلس الوزراءللانعقاد، وله أن يرأس جلساته .

ثامنا : وفى هذه المناسبة يتعين أن نشير الى أن رئيس الوزراء وفقا للنص الدستورى سالف الذكر لم يذكر فى أى مادة من الدسـتور أن لقبه رئيس مجلس الوزراء . فمن حق رئيس الدولة أن يحضر مجلس الوزراء ويرأسه فرئيس الوزراء هو رئيس المنظمـة التى تعاون رئيس الدولة فى وضع السياسة العامة للدولة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعيـة والادارية ويشرف على تنفيذها (المادة ١١٣) .

تاسعا : على أنه فى الوقت نفسهفان مسئولية الوزراء جماعية وهم جميعا مسئولون عن أعمال الحكومة كوحدة متكاملة ولا يعتبر الوزير مسئولا عن أعمال وزارته فقط .

عاشرا : من حق رئيس الجمهورية أيضا أن يقترح القوانين ، وله أن يعترض عليها ، واذا اعترض على قانون رده الى مجلس الأمة فى مدة ثلاثين يوما من تاريخ ابلاغ المجلس اياه فاذا لم يرد اعتمد قانونا ، واذا رد فى الميعاد المتقدم الى المجلس فيجب أن يقره بأغلبية ثلثى أعضائه. (المواد ١١٦ ــ ١١٧ ــ ١١٨) .

وله فى الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض من مجلس الأمة أن يصدر قرارات لها قوة القانون . **ويجب أن يكون التفويض** لمدة محدودة ، وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها (المادة ١٢٠) .

أما السلطة القضائية التى خصص لها الدستور الفصل الرابع منه فان مواد هذا الفصل نقلت الضمانات التى يجب أن تتمتع بها هذه السلطة حتى يمكن أن تؤدى رسالتها تأدية كاملة

سليمة دون تدخل أية سلطة فى شئون العدالة والقضاء .

وفى استعراض المواد التى نص عليهاالدستور الجديد يمكن ان نستخلص ما يلى :

أولا : ان الشكل العام للدولة على هذا النحو يعد خطوة سليمة نحو الجمع بين الاشتراكية والديمقراطية فى تعاون بين السلطات التى تباشر أحكام الاشتراكية والديمقراطية .

فالديمقراطية هى الحرية السياسية . والاشتراكية هى الحرية الاجتماعية ولا يمكن الفصل بين الاثنتين . انهما جناحا الحرية الحقيقية وبدونهما أو بدون أى منها لا تستطيع الحرية أن تحلق الى آفاق الغد المرتقب .

ثانيا : ان هناك تعاونا بين السلطات بالقدر الذى يجعلها تقوم بأداء الواجبات الملقاة على عاتقها أداء ليس به تعقيد أو تفريط فى هذه الواجبات .

فقد تلافى الدستور أن يأخذ بمبدأ فصل السلطات الجاف أو التام وفى الوقت نفسه أكد

ضرورة تعاون السلطات ذلك التعاون الذى لا يجعل معه سلطة منها تطغى على السلطة الأخرى أو تتجاوز حدودها . ولكن تتعاون معا من أجل تحقيق المصلحة العليا للشعب .

ثالثا : وعلى هذا فان الشكل العام للدولة يعد نظاما وسطا بين النظام الرئاسى من جهة والنظام البرلمانى من جهة أخرى مع التحديد الصريح للوضع الاشتراكى للدولة . بالنص فى مواد هذا الدستور على القضايا الاجتماعية والاقتصادية ومعالجتها معالجة تصرف فى مبناها ومعناها الى تحقيق المبادىء الاشتراكية التى ارتضاها الشعب فى الميثاق .

رابعا : التخطيط الاشتراكى :

وتطبيقا لما نص عليه الميثاق من أن التخطيط الاشتراكى الكفء هو الطريقة الوحيدة التى تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وانسانية لكى تحقق الخير لجموع الشعب وتوفر لهم حياة الرفاهية . فقد نصت الفقرة السادسة

من المادة (١٣٤) على أن تقوم الحكومة باعداد مشروع الخطة العامة للدولة ، لتطوير الاقتصاد القومى ، واتخاذ التدابير اللازمة لمباشرة تنفيذها.

وهذه مزية أخرى من مزايا الدستور الجديد، لم تتوفر فى دساتير النظم البرلمانية أو الرئاسية الأخرى . وذلك عملا بما جاء فى الميثاق من أن الحل الاشتراكى لمشـكلة التخلف الاقتصادى والاجتماعى فى مصر ومواجهة هذا التحـدى لا يمكن أن يتم الا بوضـع تخطيط شـامل لعملية الانتاج .

خامسا : وكما نص الدستور على التخطيط كواجب أساسى تقوم به الدولة فكذلك نص على ان الملكية (١) ، تكون لها الاشكال التالية :

أ ــ ملكية الدولة :

أى ملكية الشعب ، وذلك بخلق قطاع عام قوى وقادر ، يقود التقدم فى جميع المجالات ، ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية .

ب ــ ملكية تعاونية :

أى ملـكية كل المشـتركين فى الجمعيـة التعاونية .

(١) المادة ١٣ من الدستور الجديد .

جـ ـ ملكية خاصة :

قطاع خاص يشترك فى التنميــــة ، فى اطار الخطة الشاملة لها من غير استغلال .

على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعات الثلاث ، مسيطرة عليها كلها .

وذلك عملا بما جاء فى الميثاق من أن سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج لا تستلزم تاميم كل وسائل الانتاج ، ولا تلقى الملكية الخاصة ولا تمس حـــق الارث الشرعى المترتب عليها وانما يمكن الوصول اليها بطريقتين :

أولهما : خلق قطاع عام قوى وقادر ، يقود التقــدم فى جميع المجالات ويتحمل المسئوليــة الرئيسية فى خطة التنمية .

ثانيهما : وجــود قطاع خاص يشــارك فى التنميــــة فى اطار الخطة الشــــاملة لها من غير استغلال .

على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعين مسيطرة عليها معا .

سادسا : ومن الملامح الجديدة فى الدستور نصه على أن تقسم الجمهورية العربية المتحدة الى وحدات ادارية ، ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها ، الشخصية الاعتبارية وفقا للقانون . (المادة ١٥٠) كما تختص الهيئات الممثلة للوحدات الادارية ، بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها . وتساهم فى تنفيذ الخطة العامة للدولة ولها أن تنشى وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والصحية والاجتماعية (مادة ١٥١) .

سابعا : وذلك عملا بما جاء فى الميثاق من ضرورة تأكيد سلطة المجالس الشعبية المنتخبة فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية ، مما يكفل أن يظل الشعب دائما قائد العمل الوطنى .

هذه هى الملامح الرئيسية للدستور الجديد ، الذى يمكن الشعب من التقدم الى مرحلة الانطلاق العظيم . التى بدأ الشعب العربى فى مصر زحفه عليها . بعد أن تمكن من تحقيق سيطرته على ثروته الوطنية واجتاز مرحلة التحول . متقدما

الى تدعيم انتصاراته السياسية والاجتماعيــة .
متجها الى مزيد من الكفاية والعدل .

وبقى أن يعرف المواطنون جميعا أن حيــوية هذه الوثيقة الدســتورية وصــلاحيتها لاقامة المجتمع الديمقراطى الاشتراكى لا تتــوقف على دقة النظريات التى تضمنتها فحسب ... وانما تعتمد فى النهاية على وعى المواطنين جميعا .. وعلى مشاركتهم الايجابية فى حمايتهاوتوكيدها، والوقوف عند حدودها .



الدار القومية للطباعة والنشر

الدار القومية للطباعة والنشر

962

د

،